

統制と自発的検閲協働システムの形成

——第一次大戦参戦における外務省令撤廃記者運動をめぐる——

有 山 輝 雄

1. はじめに

本論文で論じたいのは、政治権力とメディアとの関係である。一般的に政治権力とメディアの関係は「言論統制」という枠組みで論じられ、政治権力の言論報道統制とそれに抵抗するメディアの物語として語られることが多い。それは、メディアの本性を政治権力への批判に求める通念に基づき、メディアを重要構成機関とする民主的政治の対する我々の期待あるいは幻想を作りだしてきたともいえる。

しかし、統制と抵抗の関係として政治権力とメディアの歴史を見ることは余りに単純すぎる。無論、そうした関係が特定の時期や場所で成立することはない。だが、歴史的事実としては政治権力の統制とそれに適応するメディアの自発的検閲¹⁾とが表裏の協働の関係として形成されてくることのほうが重要である。メディア企業の自発的検閲は、権力の威嚇によって畏縮、黙従が引き出されたり、企業としての営利追求から生まれる面もあるが、それだけではなく、メディアによる倫理の向上、社会的責任の遂行として能動的に進められる。ただ、両者が常に協働的であるとは限らず、時に齟齬・葛藤が生ずる局面もあるが、それらも協働的关系を前提にしているからこそ生ずる葛藤と見ることができる。

キーワード：メディア、検閲、第一次世界大戦、ニュース、新聞

本論文では、こうした政治権力とメディアとの二者関係を具体的問題において明らかにしたい。だが、そうした二者関係という枠組みの設定だけでは不十分なのであって、もう一つの主体として人民²⁾があり、政治権力・メディア・人民という三者の複雑な関係があるはずである。しかし、そうした全体構造を一挙に論ずることは難しいので、取りあえずここでは二者関係についてだけ取りあげることにする。

取りあげるのは、第一次世界大戦参戦期の問題である。それは、統制と自発的検閲という関係が構造的に形成されてくる契機には、巨視的レベルでは社会全体の「民衆化」と国際化という二つの問題、メディア内部のレベルでは、マス・メディアの企業的形成とニュース流通の国際化という二つにあると考えるからである。第一次世界大戦参戦期は、それらが顕在化してきた時期と考えられる。そして言うまでもなく、一般的にこの時期は「大正デモクラシー」といった枠組みでとらえられてきた。デモクラシーを支えるのは言論報道の自由であるはずだが、ここではこの時期に統制と自発的検閲が表裏の関係として形成されてくることを明らかにし、「大正デモクラシー」における言論報道の自由という通説を再検討したいのである³⁾。

2. 外務省令検閲

具体的事例とするのは、1914（大正3）年の第一次世界大戦参戦に際して、外務省が実施した報道検閲とそれに対する新聞社・新聞記者の反応という問題である。これは表面的には大事件となったわけではない。しかし、この時期の政治体制とメディアの深部に起きていた大きな変化を探るうえでは、格好の事件である。

外務省による検閲については余り知られていないので若干説明しておくと、新聞紙法（1909年5月6日公布）第27条には、「陸軍大臣、海軍大臣及外務大臣ハ新聞紙ニ対シ命令ヲ以テ軍事若ハ外交ニ関スル事項ノ掲載ヲ禁止シ又ハ制限スルコトヲ得」とある。要するに陸海軍大臣と外務大臣は省令という行

政権限によって軍事もしくは外交に関する事項の掲載禁止・掲載制限をおこなうことができるのである。当然原稿の事前検閲を実施することになる。

新聞紙法において新聞雑誌を取り締まるのは主に内務大臣であって、内務大臣は「安寧秩序ヲ紊乱シ又ハ風俗ヲ害スル」事項の掲載を発見した場合は該当新聞雑誌の発売頒布を禁止する権限をもつ（第23条）。だが、これはあくまで事後検閲による処分であり、発行禁止処分は司法手続を必要とした。かつての新聞紙条例では内務大臣が行政処分として発行禁止・発売停止などをおこなうことができたが（第19条）、1897（明治30）年の新聞紙条例改正によって内務大臣の行政処分としての発行禁止権は廃止された。ところが、陸海軍大臣と外務大臣だけは依然として行政権限として事前検閲権を行使できたのである。言うまでもなく、これは、言論報道の自由に対する大きな制限である。

外務大臣による検閲権限の沿革について詳述する余裕はないが、その始まりは1883（明治16）年の新聞紙条例にある。同条例第34条は陸軍卿海軍卿が「殊ニ命令ヲ下シテ軍隊軍艦及一般ノ軍事」の掲載を禁止する権限を定め、その第二項に「外務卿ハ外交上ノ事件ニ付特ニ命令ヲ下シテ記載ヲ禁スルコトヲ得」とある。その後、新聞紙条例は1887年に改定されたが、その第22条で陸海軍大臣の掲載禁止権限は存続した。しかし、この時、外務大臣の掲載禁止権限は削除された。

これが1891（明治24）年の大津事件、1894（明治27）年の日清戦争開戦において重大な問題となった。大津事件においては事件5日後の5月16日に政府は緊急勅令第46号を出し、「外交ニ係ル事件ヲ掲載」する場合には「草案」を提出させる事前検閲を行うことで対処した⁴⁾。また日清戦争開戦時には西欧列強の環視のなかで強引に開戦に持ち込もうとする政府は新聞報道に神経を尖らせたが有効な報道検閲を実施できず、やむなく8月1日の清国への宣戦布告当日、「外交又ハ軍事ニ関スル事件ヲ新聞紙雑誌及ヒ其ノ他ノ出版物ニ掲載セントスルトキハ行政庁ニ其ノ草稿ヲ差出シテ許可ヲ受クヘシ」という緊急勅令第134号を公布したが、効果的な対策とはならなかった⁵⁾。

この体験を学んだ政府は、1897（明治30）年新聞紙条例の一部改定で、新

聞紙条例第22条に「外務大臣陸軍大臣海軍大臣ハ特ニ命令ヲ発シテ外交又ハ軍事ニ関スル事項ノ記載ヲ禁スルコトヲ得」と、「外務大臣」という語句を付け加え、外務大臣の権限を復活させたのである。1897年新聞紙条例改正は通説では言論の自由の前進と評価されているが、外務大臣検閲の復活は決して自由の拡大ではない。しかし当時の新聞記者はこれを重大視せず、大きな論議は起きなかった。そして、外務大臣陸軍大臣海軍大臣の権限は、1909（明治42）年の新聞紙法第27条に引き継がれたのである。

第二次大隈重信内閣の加藤高明外務大臣が1914年9月16日付で公布した外務省令第1号は、この新聞紙法第27条にもとづく措置である。陸軍省と海軍省は、8月15日の対独最後通牒の閣議決定を受けて、8月16日にそれぞれ陸軍省令第12号・海軍省令第8号を発し、軍隊艦船等の移動などへの掲載禁止措置をとり、検閲は既に始まっていた。外務省令第1号は、これから約一ヶ月後の措置である。しかし、陸海軍省令にはまったく批判が起きなかったにもかかわらず、外務省令に対しては新聞記者・新聞社から強い反対論が唱えられたのである。

外務省令公布への反対運動は言論報道の自由を目指す新聞記者・新聞社の意識を示し、大正デモクラシー運動の一つの表れと見ることも可能かもしれない。しかしながら、当初盛りあがった外務省令反対運動が暫くして沈静化してしまい、省令は1922（大正11）年12月11日まで存続したことに注意する必要がある。約8年間もの長期間、検閲が実施されたのである。外務省令公布の理由であった第一次世界大戦は終了したにもかかわらず、検閲はなし崩し延長され、シベリアと青島からの撤兵によって漸く廃止となった。

大正期の約半分の期間は、戦時として言論報道規制が通常より強化され、狭められた枠のなかで新聞雑誌は活動していたことになる。しかも、この間、反対運動が再燃することはなく、検閲は従順に受容されていたのである。しかし、このことは従来ほとんど注意されてこなかった。新聞雑誌が正面から異議を唱えることがなかったために重大視されてこなかったのである。しかし、言論報道が表面上平穏であることと自由が実現していることとはまった

く別である。寧ろ、表面上の平穏さをもたらしている政治とメディアとの構造的関係こそ究明しなければならない。

第一次世界大戦の参戦外交について改めて触れる必要はないが、指摘しておきたいのは第一次世界大戦が結果的に世界規模の総力戦となり、その一環として情報の戦い、当時その先兵であった海底ケーブルと国際通信社の戦いとなったことである。そのなかでニュースの国際的流れが相対的に多様化し高速化し、秘密外交を前提とした従来の報道統制方法では対応が難しい状況が生じてきた。そうした状況に対して英国などでは試行的対応がとられだしてきていた。情報戦への日本政府の対応は後手に回っていたが、何らかの対策をとる必要は感じられていたのである⁶⁾。こうした状況のなかで、日本は第一次世界大戦に参戦し、8月初旬頃から新聞報道統制の必要性が具体化するのである。

3. ドイツ系新聞に対する発行禁止

現存資料で見る限り、外務省内で外交事項取締を最初に提議してきたのは、関東都督府民政長官、香港総領事、在中国公使などである。中国駐在の外交官から報道取締が提起されてきたのは、当時、ロイター通信社、在中国英字新聞、日本の通信社・新聞社、在日本英字新聞などからなる東アジアニュース環流圏でのニュース循環の速度が高まってきたことがある。それまで国内読者を対象としてきた日本の新聞のニュースが異なる文脈で解釈され、予想外の反響を起こし、相互に刺激しあうことが起きていたのである。これに対し、外務省としても対策を考えねばならなくなった。

一方、陸軍省と海軍省は、対独最後通牒にともない前述のようにそれぞれ省令を公布して軍隊艦船等の移動などにつき新聞紙への掲載を禁止する措置をとったが、そこで厄介な問題となったのがロイター通信社の検閲である。欧州戦争への参加は、国内基準ではなく、国際関係を考慮した外務省、内務省、陸海軍省、逓信省など関係官庁による多方面の取締が必要とされたのである。

また、もう一つ悩ましい問題は国内で活動するドイツ系通信社への対策である。拙著で述べたが、当時の世界のニュース通信は英仏独の三大強国の通信社（ロイター、アヴァス、ヴォルフ）が相互に独占を認めあう協定を結び、それによって日本を含む東アジアはイギリスのロイターの独占地域となっていた⁷⁾。しかし、フランスもドイツも東アジアに植民地や租借地をもっていたから小規模な新聞社・通信社が活動していた。日本国内でドイツ系と目されていたのはドイツ語新聞『日独郵報』と英語新聞『ジャパン・ヘラルド』であった。それぞれドイツ公使・領事から財政援助を受け、領事の指揮のもとで活動していたとみられる⁸⁾。

『日独郵報』は弱小通信社・新聞社にすぎないのだが、ロイター独占のもとで海外ニュースの選択肢を増やしたい日本の新聞社・通信社に転電されていた。これに外務省は強い警戒心をもたざるをえなかったのである。8月26日、外務省政務局第二課長松田道一が安河内麻吉内務省警保局長を訪問し、『日独郵報』『ジャパン・デーリー・ヘラルド』が「開戦以前より常に独逸の利益を不当に代表し、殊に日独郵報は独逸政府の半官的電報通信社『ウオルフ』の取次として盛に汎独的報道を日本各新聞社に配布し、一方独人等に対し日本に於ける排独思想の非理なるを説き、盛に排日思想の鼓吹に努め」ているので、「此際、其発行を禁止し将来の害毒を芟除せられ度し」と要請した⁹⁾。いきなり発行禁止を求める強硬な態度である。

これに対し安河内警保局長は、両紙に不都合な記事があれば個々に発売頒布を禁止するが、発行禁止ということになれば「司法権の作用」が必要で、「敵国に関するも可成平穩適度の措置」が望ましいと返答した。前述のように新聞紙法では内務大臣も行政処分としては発行禁止を行えず、司法手続を経なければならないのである。

しかし、外務省松田課長は発行禁止に対するドイツ人の不満は行政処分でも司法処分でも同じことであるから、内務省訓令第11号によって「取締上必要なる行政処分」として発行禁止にすれば、新聞紙法の「司法処分に基く緩徐なる手段を避け」られると再論した。内務省訓令第11号とは、対独宣戦布

告にともない在日ドイツ人の保護などのために公布されたもので、「取締上必要な行政処分又は軍事上の目的に出づる陸海軍官憲の処分を為すに就ては帝国政府は何等の拘束を受くることなく」とあった。外務省は、この文言を利用して行政処分で発行禁止を命ずることを主張したのである。

安河内警保局長は発行禁止処分をとるのであれば、閣議を経る必要があると答え、実際この問題は閣議にかけられた。しかし、内務省が外務省の強硬策を一時押さえ、発行禁止決定には至らず、当分監視することになった。

ところが9月1日、英仏露三国大使を代表して英国大使が外務省に来訪し、『日独郵報』の記事を示し取締を要請した。外国外交官が国内発行の新聞の取締を求めるのは異例で、極秘とされたが、外務省にとって圧力となったのは間違いない。当時、各国とも国際ニュース流通に過敏となっていたのである。

こうした膠着状態において、9月8日、加藤外務大臣は大隈内務大臣（総理大臣の兼任）に「日独郵報及ジャパン・デーリー・ヘラルド発行禁止付照会の件」という文書を送り、閣議決定により両紙に警告を与えたにもかかわらず、その後も反省の態度がないと、8項目の記事を例示し、両紙の発行禁止と主筆編輯人の国外退去を要請した¹⁰⁾。この結果、9月12日に『日独郵報』と『ジャパン・デーリー・ヘラルド』の発行禁止と同新聞主筆マルチン・オスワルドの退去命令が内務大臣から神奈川県知事に伝達された¹¹⁾。外務省が押し切ったのである。

外国語新聞とはいえ、まったくの行政手続きだけで新聞の発行禁止処分をおこなうのは、新聞紙法下では本来認められない異例の措置である。無論、そのことは取締当局が十分自覚しているところであった。「紙禁禁止後聞」と題して『東京朝日新聞』が報ずる田中神奈川県警察部長談話では、「両紙の発行禁止は純然たる行政処分にして新聞紙法に依り裁判の結果を俟たざるものにて此点是我国に於ける発行禁止の新例と云ふべし」とある¹²⁾。しかし、これは「新例」ではなく、内務卿が行政処分によって発行禁止をおこなっていた明治期の新聞紙条例への逆行である。

これに対し日本の新聞から批判の声はまったくあがらなかった。ほとんど

新聞が政府措置を肯定している。これを題材に社説を掲げたのは『萬朝報』だけだが、その主張は「軍国」において「敵国人」が「我に不利なる曲筆舞文」をなしている事態を「看過」してきた政府の「優柔不断」を攻撃し、発行禁止・国外退去は遅きに失したと論ずるものであった¹³⁾。日本の新聞には、言論の自由の原則から行政処分による発行禁止・記者国外退去を批判する発想はまっとなかったのである。むしろ挙国一致に向けての犠牲の山羊として『日独郵報』発行禁止を歓迎している感さえする。この行政処分による発行禁止事件は、日本の新聞社・新聞記者の言論の自由に対する意識の一断面を示しているのである。

そしてまた外交事項報道への外務省の強硬一辺倒の態度がうかがえる。しかし、この強硬さの延長線上に外務省令が公布されたかということ、そうではない。国内の新聞には寧ろ別な態度をとったのである。

4. 外務省の検閲政策

外務省令が具体化する前に内務省が外交事項取締策をとり始めた。8月25日、下岡忠治内務次官は樺太庁長官・庁府県長官に宛て「新聞記事注意方の件依命内牒」を発した。参戦にあたりドイツの元首・皇室・人民等に対して「卑劣の言議」をなしたり、また「人心昂奮の結果、流言虚報に惑はされ」、「帝国と中立国との関係に就き猜疑の念を懷き種々の臆説蜚語を生ずるの傾向」があるが、それらは「国交上不測の煩累を醸す」恐れがある。管下新聞通信社幹部にその旨を「篤御示諭」し、記事に「穏当」を欠けるものがあれば、「反復警告を与へて其の反省を促すに努め」るようにとするのである¹⁴⁾。

これをみると、内務省は国内の新聞が政府の参戦方針に反対を主唱するといったことはまったく危惧していない。寧ろ、政府方針を後押しする強硬論が行き過ぎることを警戒しているのである。特に、そうした記事が外国に報じられ、政府の外交に悪影響を与えることを問題視していた。実際、秘密外交のもとで国際政治に疎い諸新聞は憶測をもとに中国やアメリカへの敵愾心

をあらわにしていたのである。

内務省統制の方法は「迫て事態重要にして差置き難しと認めらるる場合は発売頒布禁止の處行に付せらるべき」と強硬な態度を予告はしている。実際、一部新聞に発売禁止処分を行っている¹⁵⁾。しかし、基本は新聞社への「篤御示諭」、後の時代の言葉では「内面指導」によって新聞社に自発的な検閲をさせる方針であった。「篤御示諭」は法的根拠はないが、新聞社側が従順に従うことを予定している。

「篤御示諭」のための具体的な禁止事項は外務省が用意した。外務省は、「新聞雑誌掲載禁止事項標準（但時局の発展に伴ひ隨時変更するものとす）」の案を作成し、9月1日に内務省安河内麻吉警保局長に発送した。内務省はこれに基づき各新聞社代表者と「懇談的」に警告をおこなう手筈であったのである¹⁶⁾。

この「新聞雑誌掲載禁止事項標準」の全文は割愛するが、「米、支、英、露、仏との間に於ける直接間接に時局に関係ある交渉案件及其内容に関する事項は虚実を問はず、当分の内新聞雑誌に掲載せざること」¹⁷⁾と抽象的の文言である。外務省、内務省にとって新聞社との「懇談」による統制では簡単な条項のほうが恣意的運用が可能で効果的である。

ただし、法的根拠のない取締方法は融通無碍であるが、迅速を要するニュースの全国一律処理は困難などの難点がある。そこで、外務省令による検閲実施が浮上してくる。しかし、外務省は平常はそのような業務をおこなっておらず、組織も経験もない。外務省部内の検討文書では、「予め新聞社に警告を与ふること」と注記がある。事前に「警告」を行って新聞社通信社に自発的検閲をさせ、事前にふるいをかけられたあとのニュースを検閲することを考えたのである。さらに同文書では「大体の標準を定め且之を例示」するが、予期できる事項や兆候のある事項は内務省に事前連絡し、取り締まることとした。

外務省令は、9月16日に出され、松井慶四郎外務次官の名前で、6条からなる検閲手順などが各新聞社通信社出版社に通知された¹⁸⁾。その第1条には、

「新聞紙雑誌掲載事項に関し外務大臣の許可を得んとするものは原稿紙を提出し検閲を受けらるべし」とある。すべての原稿提出が要求されたのではなく、新聞社雑誌社の判断で検閲を受けようとする場合に原稿を提出することとされていたのである。

電話または口頭での検閲申請は認められない。許可された原稿はその証として「一定の印」を押され、不許可原稿は該当箇所に「朱にて抹消し消印」されて戻される。これら原稿紙は各社で「少なくとも一週間」保存が義務づけられた（第6条）。

同時に「国交に影響ぼすことあるべき事項」の「例示」として次の5カ条が示された。

- 一、現在帝国に於て関係せる同盟又は協約（日英同盟、日露条約、日仏協約、日米協商）の目的に背反する記述（記述とは記事、通信、説述を云ふ）
- 二、前号記載の同盟又は協約以外協約密約又は同盟等新に成立したるが如く想像せしむるが如き報道
- 三、帝国と支露英米仏等との関係に関する全然事実無根の報道又は過激なる挑発的記述
- 四、友好国元首に対する誹謗
- 五、他国の領土に関し過激なる侵略的記述

外務省検閲が取締対象と想定しているのは、戦争反対の言論報道ではない。「過激なる挑発的記述」、「他国の領土に関し過激なる侵略的記述」などの文言に端的に表れている通り、山東半島や南洋諸島の占領領有、同盟国協約国であるはずの英米の「介入」排斥を高唱する新聞雑誌の「過激なる侵略的」記事であった。実際、当時の新聞雑誌の大勢は好戦的言論報道であり、参戦を冷静に批判していたのは、石橋湛山執筆の『東洋経済新報』社説ぐらいである¹⁹⁾。

それら「過激」報道が厄介なのは、それが政府が秘かに狙う権益拡大策を先取りして主張していたからである。それだけに「過激なる侵略的」記事は当面の状況において関係国を刺激するばかりでなく、かえって権益拡大戦略

を台無しにする危険性をはらんでいた。政府としては「過激なる侵略的」言論報道の動機を密かに肯定するのだが、先走りしすぎない程度に抑制することを望んだのである。

外務省の検閲は、人員配置、手順、他省庁との連絡法などを整え、体系化された。しかし、警視庁管下だけでも33新聞・7雑誌から多数の原稿が毎日提出され、翌朝の発行時間に間に合わせるように7人の委員が短時間で検閲するというのは、かなり難しい業務であった。当然検閲委員間の調整や上司との相談が必要になることなどが予想され一筋縄ではいかない。外務省検閲システムはかたちのうえでは整っているのだが、その実際の運用はかなり難しかったとみられる。

これは基本的に新聞社出版社が事前に自発的検閲し、原稿を絞って提出してくることを暗黙の前提にしている検閲システムである。前述のように省令公布以前の段階で、外務省は新聞社雑誌社に「篤御示論」を行うことを方針としていたのだが、省令を出してから検閲もむやみに強権を振りかざして取り締まるのではなく、懇談的に「示論」をあたえれば、新聞社雑誌社側がそれに公然たる反抗を表明することはなく、積極的であれ消極的であれ自発的に協力することを想定し、検閲の仕組みをたてていたのである。

これは先の『日独郵報』への問答無用の発行禁止処分とは対照的である。暗黙の了解不可能な相手と可能な相手とまったく異なる態度をとろうとした。検閲対象によって二重基準をとったのである。

5. 外務省令反対運動

ところが、外務省令第1号が9月16日に公布されるや、翌17日から新聞記者・新聞社から一斉に反対運動が起きた。外務省があてにしていた暗黙の合意どころではなくなってしまったのである。省令反対の第一声をあげたのは外務省記者倶楽部である霞倶楽部と政友会記者団である十日会である。霞倶楽部は17日に会合をもち、「外務省令第一号は言論の自由を束縛し国民的外交

の意義に反するものなりと認む、吾人は極力之が撤廃を期す」と決議した²⁰⁾。また十日会も同日に「失敗を秘せんが為に言論の自由を抑圧し、国民の耳目を蔽ふ曾て類例なき専制の手段」であると政府・外務省を激しく攻撃した²¹⁾。言論の自由の理念が高く掲げられ、それを抑圧しようとする外務省令に対し正面から反対運動が起こされたのである。『日独郵報』発行禁止における沈黙とは対照的な態度である。

さらに9月19日には、全国同盟新聞記者倶楽部員約30名が集会し、「言論の自由は憲政の根柢なり、吾人が多年新聞紙法の改正に努めたるの趣旨一に茲に存し、今や国民的外交を実現して国威を宣揚すべき秋」であるにもかかわらず、政府が外務省令を公布したことに抗議し、撤廃を要求する声明を発した。15名の実行委員を選出し、全国の同業者に飛檄するとともに、代議士等に案内を送り21日に聯合大会を開催することを決めた²²⁾。

全国の記者への呼びかけと代議士との共同行動という二つの方向への運動拡大は憲政擁護運動や山本内閣打倒運動などでもみられた運動形態であるが、それは二重の意味を持っていた。一つは、言論の自由という普遍的理念から省令は新聞記者だけの問題ではなく、できるだけ広範な参加を呼び起こそうとすることになる。またもう一つは、大隈内閣に反対する諸政治勢力を結集しようとする党派的狙いである。言論の自由という理念と党派的政治運動が絡みあってエネルギーになり、運動は拡大するかにみえた。

ところが、こうした反対運動と別なところから有力記者達の活動が起こり、反対論は大きく旋回することになった。9月19日、黒岩周六（萬朝社長）、山川瑞三（国民新聞主事）、松山忠二郎（東京朝日新聞政治経済部長）、松井広吉（やまと新聞主幹）、羽田浪之紹（東京日日新聞副主幹兼政治部長）、大谷誠夫（都新聞政治主任）、中村雅治（読売新聞編集長兼硬派主任）、須崎芳三郎（報知新聞）の8人の記者が大隈首相を官邸に訪問し、外務省令問題を協議したのである。

反対運動の先陣となった十日会などが出先記者倶楽部の記者達であったのに比べ、黒岩周六などのグループは都内各新聞社の幹部級の記者である。彼らは、この年初頭の山本内閣打倒運動、記者刃傷事件責任追及運動で活躍し、

大隈の組閣にも一役買ったと自負しており²³⁾、大隈も黒岩等を手厚く待遇し、何度か懇談の機会を設けていた。

黒岩等が動きは現場記者達の運動に呼応したように見えるが、それほど単純ではない。『時事新報』は「挙国一致を要する今日の時局に付、友誼的に政府の反省を求むる精神」で面談したと報道している²⁴⁾。実際、黒岩等が「友誼的」に省令撤廃を求めたのに対し、大隈は種々事情を説明し、結局「加藤外相と協議の上」、次の4カ条の覚書を公布したとされる。

一、外務省令第一号存続中と雖も、新聞紙に対する取締りは徒に厳にするの方針に非ずして大体従前と差異なき事

一、外交に対する新聞紙の議論批評主張等は総て自由なる事

一、前号省令は適当なる機会に於て消滅に帰せしめんことを期す

一、将来外交に関する誤解を避くる為め勉めて意思疎通の手段を執る事

この覚書は、『時事新報』以外にも『報知新聞』などにも報道された²⁵⁾。これによれば当面は外務省令を撤廃せず、その運用を厳格にしないことで双方が合意したのである。しかし、「厳」にしない、「大体従前と差異なき」、「総て自由」などといっても明確な基準があるわけではなく、曖昧である。まして、「大体従前と差異なき」ということであれば、「言論の自由」について格別的前進をみたわけではない。大隈がそれまで何回か言明していた新聞紙法改正についてでさえ、何の合意も明記されていない。しかし、現場新聞記者の外務省令撤廃運動が盛りあがってきたところに、黒岩等の新聞社幹部と大隈首相とがこのような覚書で妥協しあったところに大きな意味があった。

大隈首相の側としては、桂・山本の二代の内閣にとって悩みの種の一つであった新聞記者との関係を円満化してきたところに、省令問題で一挙に関係悪化するのは好ましくない。さらに新聞記者の運動が政友会など野党勢力と結びつき、拡大することは防止しなければならなかった。これまでの例でも、対外問題は一度火がつくと、「民衆運動」にまで拡大しやすく危険であった。大隈は、延焼拡大する前に、消火しようとしたのである。

黒岩等からしても、それまで協調関係を維持してきた大隈内閣が彼らの部

下である記者達の運動で動揺するのは避けたいところであった。また、彼ら新聞経営者としては、社員である記者の勝手な政治行動を統制する必要があった。個として独立した意識をもつ記者が所属新聞社を越えて横断的に同志結合をもち、政治運動を行うことは、明治期以来の慣行であったが、企業的新聞社は組織の官僚制化を強めていきつつあり、ことあるごとに記者を新聞社組織のなかに封じ込めようとしていた。その過渡的形態として、幹部記者による新聞社単位の活動が、個人単位の活動に替わって、運動の主導権を握るかたちは山本内閣打倒運動などで生まれてきていた²⁶⁾。黒岩等と大隈との談合もその延長線上にあった。

覚書による黒岩等と大隈の政治的妥協は、言論の自由の原則の実現、反大隈勢力の結集という省令反対運動の二重の目的のどちらをも形骸化してしまう効果をもっていた。しかし、覚書は当面の妥協のために即席でまとめたものであるから、反対運動拡大をはかる新聞記者、省令の当事者である外務省はそのままでは受け入れがたかった。

9月22日、野党政友会幹事武藤金吉等が加藤外相を訪問し、外務省令公布の理由・経過を質問したところ²⁷⁾、加藤外相は、今回の事変に際し新聞紙記事に「国交上有害なるもの」が見受けられ、「大隈内務大臣より一度記者団に懇談したこともあるも、之が経過に徴すれば効果の認むべきものなし」であったので省令公布に踏み切ったと経過を説明した。

さらに加藤の説明では、省令は新聞社が検閲を受けようとする場合に原稿を提出させるだけであるから、公布後の経過では「検閲を受けたるものは僅かに雑誌の一小部分あるのみにて、日刊新聞には甚だ稀れなり、従て検閲委員は予期の如く多忙ならず」であったという。この通りとすると、新聞社の自発的検閲によって受検件数は少なかったのである。前述のように外務省は新聞社の自発的検閲を誘導していたから、ある意味では外務省の狙い通りであり、実際的な検閲効果はあがったといえる。

そして、政友会幹事が19日の首相覚書について質したのに対し、加藤は「二十日の新聞紙上にて視たるのみにして自分は関知せず」と明言した。18日に新

聞記者有志の訪問があつて省令撤廃を要求してきたが、自分は検閲の必要が消滅しない限りは撤廃する意思はないと返答し、これを内閣書記官長にも報告しておいた。19日午前新聞記者有志が首相を訪問し、やまと新聞の松井広吉がその要領を筆記したようだが、「首相より覚書を交換したる事実は全然無之ものゝ如し」と覚書をまったく否定した。さらに政友会幹事が覚書に同意しているかと確認したのに対しても、「既に覚書なるものを認め居らず、自分は省令の趣旨を経て取締る積りなりと」断言し、省令撤廃も否定したのである。

加藤は覚書を翌日の新聞記事で初めて知ったと言ひ張っているが、『時事新報』など諸紙は大隈首相は「加藤外相と協議の上」覚書を交付した、同日午後に外務省幹部が協議したと報じており、『読売新聞』によれば、覚書は大隈と新聞記者との会談の最中に手渡されたのではなく、大隈は加藤外相と協議した後、午後4時に各新聞社に手渡された²⁸⁾。

恐らく、加藤は大隈の面子を考えて一応覚書を了承したのだが、内心では不満で、正式のものとはしなかったのである。特に野党幹部に弱みをみせ、付け込まれたくはなく強気発言となつたのであろう。

しかし、加藤はひたすら検閲を強行しようとしていたのではなかった。9月19日付『時事新報』『萬朝報』などは、加藤外相が前日に同志会幹部と会談し、検閲は穏和に運用する方針であると述べたと報道している。さらに日付不明だが、簿冊に綴じられた順序からすれば、9月17日前後作成と推定される、関東都督など在中国公館に宛てた外務省文書「時局に関し新聞紙取締の件」では、検閲の方針について国内諸新聞には「言論の自由を拘束せざる様相当の手心を用ふる」はずだが、外地は事情を異にするので取締りを実施すると説明している²⁹⁾。外務省は国内の新聞と外地とを区別し、国内の新聞には「相当の手心」を加え、外地新聞報道に厳しく取り締まると使い分ける予定であつたのである。

加藤は大隈の覚書の内容そのものに大きな異論があつたわけではないと推定できる。しかし、それを覚書として記者に約束したり、公然と表明するこ

とは望まなかった。「相当の手心」を加えて運用するにしても、それはあくまで外務省の裁量でなすべきであったのである。記者団に言質をあたえ、懐柔しようとする大隈とは政治手法を異にしていた。その不一致が露呈し、政府内部で混乱が起きたのである。

一方、覚書は新聞記者・新聞社にも大きな波紋を広げた。一つは、覚書を政府の大きな譲歩として反対運動の矛をおさめようとする動きである。在京新聞社の幹部記者のほとんどが会談に出席していたのであるから、これが大勢であった。

『読売新聞』9月21日社説「外務省令問題」は、外務省令は現内閣の「失政」ではあるが、「かの覚書にして忠実に実行せられんが、残る問題は我等新聞紙側の責任なり。吾人は彼を監視すると共に、亦自己を監視せんと欲す」と論じた。覚書が交付された以上、自発的に自己を検閲するのが新聞社の「責任」であるというのである。『報知新聞』9月22日社説「国民的外交」は、外交官と新聞記者との相互信頼があつてはじめて「国民的外交」は実現するのであって、今回の外務省令はそれを傷つけたが、外交官が新聞記者を信頼すれば新聞記者は決してその「信頼」に背くことはない。「秘密は此方法に由りてのみ維持される」と主張した。これも外務省と新聞との暗黙の合意とそれに應える新聞の自発的検閲を約束しているのである。覚書に適應して自発的検閲をおこない、「秘密」を守るのが新聞の「責任」であるという論理が新聞社側に発現してきたのである。

新聞記者の反対運動は分裂していくことになった。9月24日付外務省の情報では、新聞記者のなかから「該省令の影響を受くるは単に新聞通信のみに止まり、敢て政治運動となすの要なし」との意見が出てきて、今後は政党との共同運動を避け、単独運動のみで目的貫徹を努力するという事になったのである。前述のように記者の運動の拡大は、言論の自由の普遍的理念をもとに広範な力の結集し、同時に反大隈政治勢力の結集という二重の意味があつたのだが、省令を新聞通信社の利害に縮小してしまうのは、このどちらをも否定することである。

さらに、新聞に関する大問題が発するたびに黒岩等が交渉役となるのは「少壮記者を無視する専横」だとして憤慨する意見が出てきた³⁰⁾。黒岩等の勝手な妥協に「少壮記者」から不満が出たのである。しかし、「少壮記者」も反対運動の方向を見出せなくなっていた。9月26日、霞俱樂部、大手俱樂部、国民俱樂部、永田俱樂部、十日会等の各団体有志35名が集会し、今後の運動方法について相談したが、結局実行委員に一任することになったという³¹⁾。この集会に関する外務省情報では、席上一部記者が運動の中止を唱えたが、反対意見があり一応継続ということになったとされる³²⁾。10月3日の同盟記者俱樂部実行委員会では、「撤廃運動の休存」をめぐって、「相当の名目を立ち此際休止」という「穏和派」と「仮令休止と雖も此仮に付するときは会員の信用にも関係」するから政府の真意を質すべきという「硬派」の間で論議となった。採決によって活動継続となり、委員が政府訪問することに決した³³⁾。もはや言論の自由を正面から論議することはなく、「硬派」といっても取り敢えずの「体面」「名目」の問題となっているのである。

10月6日に大隈首相を訪問した実行委員に対し、大隈は江木書記官長立ち会いの上、次の3カ条を実行委員に言明した³⁴⁾。

- 一、外務省令第一号は言論を尊重する趣旨に対し政府も其存在を不快とす故に帝国の軍事行動の終了を待つて一日も早く廃止する考へなり
- 二、前項の主意に対し該省令存続中と雖も新聞紙に対する取締は従前と差異あることなく外交に対する新聞紙の議論批評主張は勿論事実の報道は自由なり
- 三、前二項は政府の意見にして加藤外相も無論之を承知せり又省令の直接取扱者たる外務当該官吏にも内訓しあり今後も取扱上齟齬を生ぜざる様注意すべし

基本的には先の覚書と同趣旨であり、省令は存続させるが、厳しく取り締まることはしないという約束である。首相の声明文中に、外相や外務当局の同意を明言するというのは異例だが、前述した外相発言があったためであろう。恐らく、この間大隈と加藤の間で調整が行われ、この日の声明となった

のである。大隈声明は、新聞記者にとっても、政府にとっても、紛糾した外務省令問題をうやむやにするための儀式であったのである。

10月10日、全国同盟記者倶楽部実行委員会が開催され、運動経過につき中間報告書を提議されたという³⁵⁾。6日の大隈言明が運動の成果として報告されたのであろう。以後、中央と地方の時間差のため、地方の新聞記者の動きが若干続いたが、事実上、記者の反対運動は終わった。外務省令は依然として存続したが、以後、新聞記者・新聞社側から検閲への抗議の声があがることはなかったのである。

6. 終わりに

一時は昂揚して各地方や諸政党にまで拡大していくかにみえた外務省令に対する反対運動は沈静化した。このように検閲が受容されていく過程から浮かびあがってくるのは、政府と新聞との合意の形成とそれに基づく言論報道統制、即ち新聞の側の自発的検閲を組みこんだ統制システムの形成である。それは制度されたわけではないが、双方に一定の理解の共有が成立しつつあった。

これ以前から政府と新聞双方にそうした気運が徐々に醸成されつつあり、新聞側は「民衆化傾向」の時代における自らの安定的役割を手探りしており、政府側でも新聞政策を模索していた。当時の新聞には英国の新聞局設置やドイツの新聞政策などが論評されるなど新聞政策への関心は一般的に高まっていたのである。

そうした双方の模索状態があったが故に最初の段階で両者の理解に食い違いが生じ、かえって紛糾したのである。新聞社側からすれば、『東京朝日新聞』社説が言うように省令はかねて表明している大隈内閣の「政綱」や「国民外交」への裏切りであった³⁶⁾。外交の過程を「国民の代表者若くは言論界の代表者には、其の概要を知悉せしめ、彼等をして之を呑み込ませしめたる上、場合によりては之が後援なさしむべき也」であるというのである。これには情報

を共有できれば言論界は「後援」する用意があるという含意がある。

『大阪朝日新聞』も、政府・外務省が昨今の状況のなかで新聞報道によって中国政府・人民に誤解が生ずることを恐れている事情は理解するが、それはやはり政府の「神経過敏」であって、日本の新聞記者は欧米諸国の新聞記者以上の「愛国的良心」をもっている。政府・外務省は嚴重取締より、新聞紙という「名器」を利用すべきであって、「新聞の記事論説を記者良心の判断に一任すべき」と主張した³⁷⁾。

省令反対論は、新聞に「愛国的良心」「責任」論を自覚させ、公然化させる契機となった。新聞は「愛国的良心」にたって報道を自発的検閲するのが使命であって、それを政府が信用すれば政府検閲は不要であるという論理が前面に出てきたのである。これは、新聞社の自発的検閲を織り込み、それを「相当の手心」を加えて運用するという政府・外務省の検閲方針と協働していたのである。政府・外務省と新聞とはこれを機に、双方の立場についての理解を深めたといえる。

しかし、それは、反対運動で高く唱えられた言論の自由論が立ち消えになったということである。もともと反対運動拡大論でも、政党を巻き込むことは考えられたが、当時検討が行われていた新聞紙法改正に結びつけ、問題を議会外にまで拡大していく発想はなかった³⁸⁾。またドイツ系新聞の発行禁止は看過されたし、言論の自由論と「愛国的良心」による自発的検閲といかなる関係にあるのか論理的に突きつめられることはなかった。まして、言論の自由が人民全体の問題であるという発想はなかったのである。政府も言論の自由を尊重して「相当の手心」というのだから、言論の自由は双方の飾り文句に終わったのである。

ここに形成されてきた「責任」ある新聞の自発的検閲とそれを組みこんだ政府の新聞統制策、それを両者が默契するという協働の仕組みは、政治攪乱者としての新聞に対する強権的統制や裏面操縦という統制から、「民衆的傾向」の時代における新聞を政治体制の一つの重要構成要素、先の『大阪朝日新聞』の言葉では政治体制の「名器」として組み入れていく過程の進行ということ

である。無論、それは単純に進むわけではなく、以後様々に曲折を経て暗黙の合意が強められていく。「大衆」の時代における言論統制はそうしたステップを経て制度化されるのである。

そして、最後に付言すれば、統制・自発的検閲のシステムは、決して日本だけの問題ではなく、同時期の英国の新聞局設置、新聞の自発的検閲システムとしての D-Notice の形成などとも通底しているはずである³⁹⁾。

注

- 1) 日本では「自主規制」という言葉が一般的であるが、これは曖昧な言葉であり、「自発的検閲」(voluntary censorship)のほうが明確であるから、自発的検閲という言葉を用いることとする。なお、1930年代40年代の英米の文献では、voluntary censorship という言葉が広く用いられている。
- 2) 「人民」という言葉は現在では政治的色彩をもった言葉であり、かつ薄汚れた言葉である。歴史学ではかつて「人民闘争史」といった言葉が流行したこともある。
「人民闘争史」再生の考えは毛頭ないが、普通の人々を指す適切な言葉がないので、ここでは明治期には people の意味で使われた「人民」を復活させ、「人民」としておく。無論「民衆」「大衆」という言葉もあるが、これらも論者によって様々な含意で使われ、定まった意味はない。また、読者や視聴者というと、コミュニケーションにおける受動的存在になってしまう。
- 3) 大正期について論じた拙稿に「メディアにおける構造変化」『日本歴史』2012年6月号「小特集〈大正100年〉(上)」。
- 4) 大津事件における緊急勅令については、内川芳美『マス・メディア法政策史研究』(1989年 有斐閣)第1章。
- 5) 「公文類聚」第18編・明治27年・第39巻・警察門(JACAR:A01200790700)、緊急勅令正文は同日『官報』。
- 6) 拙稿「日本の第一次世界大戦参戦ともうひとつの戦争」『桃山学院大学キリスト教論集』第13号(2014年3月)。また広く国際情報の流通と情報覇権の問題については、拙著『情報覇権と帝国日本』Ⅰ、Ⅱ(2013年 吉川弘文館)。
- 7) 前掲拙著『情報覇権と帝国日本』Ⅰ参照。
- 8) 小村寿太郎外相宛神奈川県知事周布公平「秘発第一五七号」、外務省簿冊「在

- 本邦外字新聞関係雑件」(JACAR:B03040810300)所収。引用史料は、法令文を除き、読みやすさを考え、片仮名は平仮名に直し、適宜句読点・濁点をつけた。
- 9)「日独郵報及『ジャパン・デーリー・ヘラルド』発行禁止処分方に関し内務省と交渉顛末」外務省簿冊「新聞雑誌出版物等取締関係雑件／大正三、四年事件」第二巻(JACAR:B03040660600)所収。
 - 10)九月八日付大隈内務大臣宛加藤外務大臣「日独郵報及びジャパン・デーリー・ヘラルド発行禁止付照会の件」,前掲外務省簿冊「新聞雑誌出版物等取締関係雑件／大正三、四年事件」第二巻所収。
 - 11)大正三年九月十五日付加藤高明外相宛神奈川県知事石原健三,「独逸新聞発行禁止及独逸人退去命令の件」,前掲外務省簿冊「新聞雑誌出版物等取締関係雑件／大正三、四年事件」第二巻所収。
 - 12)『東京朝日新聞』1914年9月16日。
 - 13)『萬朝報』1914年9月16日言論欄「政府何ぞ優柔」。
 - 14)内務省秘第2411号大正三年八月二十五日付下岡内務次官「新聞記事注意方の件依命内牒」「自大正三年八月 欧洲日独戦争の際国交に影響を及ぼす事項掲載禁止の件」外務省簿冊「日独戦争の際新聞操縦一件」(B08090055400)所収。
 - 15)9月3日付『郵便報知新聞』夕刊が発売禁止とされた。
 - 16)「新聞雑誌掲載禁止事項標準(但時局の発展に伴ひ随時変更するものとす)」前掲「大正三年八月 欧洲日独戦争の際国交に影響を及ぼす事項掲載禁止の件」。
 - 17)日付不明(内務省便箋)前掲「大正三年八月 欧洲日独戦争の際国交に影響を及ぼす事項掲載禁止の件」所収。
 - 18)文書名なし,前掲外務省簿冊所収「大正三年八月 欧洲日独戦争の際国交に影響を及ぼす事項掲載禁止の件」所収。
 - 19)『東洋経済新報』社説1914年8月15日「好戦的態度を警む」,8月25日「戦争は止む時無き乎」,9月5日「隠れたる戦争の惨禍」,11月15日「青島は断じて領有すべからず」など。いずれも『石橋湛山全集』(1976年 東洋経済新報社)第一巻所収。
 - 20)『東京朝日新聞』9月19日。
 - 21)「外務省令第一号撤廃運動に関する件」外務省簿冊「新聞検閲一件」第一巻所収(B03040702300),『東京朝日新聞』9月18日。
 - 22)「全国同盟記者団会合の件」前掲「外務省令第一号撤廃運動に関する件」所収。同盟記者倶楽部の実態は不承である。『東京朝日新聞』1900年4月11日に「同盟

記者倶楽部の発会式」という短い記事があるが、これが1914年の団体と同じものかは分からない。記者倶楽部の一覧を載せている『新聞総覧』には同名の団体の記載はない。

- 23) 大隈内閣擁立をめぐるの黒岩、松下など記者達の活動については、桜井良樹編「黒岩周六日記」(『紀尾井史学』第4号(1984年)、同氏サイト www.fl.reitaku-u.ac.jp/~rsakurai/siryō/kuroiwa.html)、山本四郎編『第二次大隈内閣関係資料』(1979年 同朋舎)などにうかがえる。また関係者の回顧談として松井広吉『四十五年記者生活』(1929年 博文館)、涙香会編『黒岩涙香』(1922年 扶桑社)に大谷誠夫、松山忠二郎らの談話が収録されている。
- 24) 「記者倶楽部に覚書 外務の新聞検閲問題」『時事新報』1914年9月20日。
- 25) 『国民新聞』は21日になって報じ、『東京朝日新聞』は「種々意見交換をなせり」とのみ報道している。各新聞幹部が列席していたにもかかわらず、記事に違いがでるのは奇妙なことで、この覚書の性格について解釈が違ったことをうかがわせる。
- 26) 拙著『近代日本のジャーナリズムの構造』(1995年 東京出版) 92ページ。
- 27) 「政友会に関する件」、「外務省令撤廃運動の件」前掲外務省簿冊「新聞検閲一件」第一巻所収。加藤の言明は、政友会が発表したようだが、管見の限り各新聞には報道されていない。外務省が掲載を押さえた可能性がある。
- 28) 『読売新聞』9月20日。手渡した時間まで報道しているのは『読売新聞』だけだが、『時事新報』『報知新聞』『萬朝報』9月20日記事には大隈と加藤の協議の上で手渡されたとある。
- 29) 前掲外務省簿冊「日独戦争の際新聞操縦一件」所収。
- 30) 「外務省令撤廃運動の件」前掲外務省簿冊「新聞検閲一件」第一巻所収。
- 31) 『東京朝日新聞』1914年9月27日記事「記者団体連合会」。
- 32) 「乙秘第一九二九号九月二十六日外務省令撤廃運動の件」前掲外務省簿冊「新聞検閲一件」第一巻所収。
- 33) 「乙秘第一九七七号十月三日同盟記者倶楽部実行委員の件」前掲外務省簿冊「新聞検閲一件」第一巻所収。
- 34) 『東京朝日新聞』10月8日記事「大隈首相の宣明 外務省令撤廃」。
- 35) 『読売新聞』10月12日。残念ながら、「中間報告書」の内容は掲載されていない。
- 36) 『東京朝日新聞』9月17日社説「外交記事取締(政綱に反す)」。
- 37) 『大阪朝日新聞』9月18日社説「神経過敏」。この社説で同紙が波紋を起こし

た記事として言及している「日支議定書」記事については、確かに日置公使が記事を問題視しており、外務省に取締りを求めている（大正三年八月二十八日付加藤外務大臣宛日置公使報告、「欧州日独戦争の際国交に影響を及ぼす事項掲載禁止の件」前掲外務省簿冊「日独戦争の際新聞操縦一件」）。

38) この時期の新聞記事に新聞紙法改正の動きは様々に出ている。『東京朝日新聞』6月7日記事「新聞紙法改正 大隈首相の言明」, 『東京日日新聞』8月1日から連載記事「如何にして新聞紙法を改正せんとするか」竹亭主人。

39) 今のところ D-Notice や英国政府新聞局 (Press Bureau) については日本では十分な研究がないようだが, Nicholas Wilkinson, *Secrecy and the Media The Official History of the United Kingdom's D-NOTICE SYSTEM*. (2009 Routledge) によった。

Formation of a Collaborative System between Government Control and Voluntary Censorship:

An Observation on the Journalist Movement for
the Abolition of the Ministry of Foreign Affairs Decree
Concerning Participation in World War I

Teruo ARIYAMA

This paper discusses how government control and the mass media's voluntary censorship responding to such control developed interactively into a collaborative relationship in Japan. Specifically, the paper focuses on the press censorship that the Ministry of Foreign Affairs exercised when Japan participated World War from 1914 to 1918 and how newspapers and journalists reacted to such government action. The pre-war newspaper law allowed the Ministers of War and Navy and the Minister of Foreign Affairs to exercise administrative power in the form of a decree to prohibit or restrict the publication of articles concerning military or diplomatic affairs. Based on this law, Foreign Minister Takaaki Kato in the second Okuma cabinet promulgated the Ministry of Foreign Affairs Decree No.1 on September 16, 1914, thereby controlling freedom of the press.

Initially, journalists seeking freedom of the press started a movement calling for abolition of the decree. However, after discussions with newspaper company owners and Prime Minister Okuma, the parties

concerned effectively reached a compromise by agreeing to moderate implementation of press control. After this development, the journalists' movement against censorship died down quickly and was replaced by the opinion that newspaper companies should be held responsible for exercising voluntary censorship. The decree remained in effect, and voluntary censorship carried out by the newspaper companies led to control over press freedom. This kind of interactive, collaborative relationship between the mass media and government control was to prevail even further in the years that followed.